



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Infrastrutture senza pianificazione: l'impatto insostenibile delle politiche dei trasporti del governo italiano**

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

Infrastrutture senza pianificazione: l'impatto insostenibile delle politiche dei trasporti del governo italiano / A. Ziparo. - STAMPA. - (2006), pp. 63-76.

*Availability:*

This version is available at: 2158/359260 since: 2017-12-03T15:24:01Z

*Publisher:*

Alberto Perdisa

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

Non risulta incredibile che un insieme numeroso di opere come quello promosso dalla *Legge Obiettivo* abbia un'incisività ambientale dell'ordine di grandezza di quella ora tratteggiata: quello che risulta incredibile è che si possa varare un tale programma di opere senza la minima valutazione e considerazione dei suoi effetti ambientali.

I percorsi della *Legge Obiettivo*, fortunatamente, non sono stati fino ad ora trionfali. I motivi sono molteplici, ad esempio la carenza di risorse e la incapacità tecnico-amministrativa (o *cultura di governo*) dei promotori. Ma, non sono estranee al rallentamento dei processi realizzativi anche la sensibilità di un numero crescente di amministratori locali, nonché l'azione di cittadini, associazioni e comitati.

In conclusione, il percorso verso una gestione responsabile del territorio è ancora lungo. Assolutamente fuor di retorica, la nostra è l'ultima generazione in grado di invertire un processo di degrado e consumo di suolo che viaggia quasi ineluttabilmente verso l'irreversibilità, e quindi deve farsi carico, soprattutto nelle aree delle Alpi e dell'Appennino, di gestire responsabilmente il dualismo *wilderness and people*, che appare a tutt'oggi di grande valenza, ma anche di enorme vulnerabilità.

## INFRASTRUTTURE SENZA PIANIFICAZIONE: L'IMPATTO INSOSTENIBILE DELLE POLITICHE DEI TRASPORTI DEL GOVERNO ITALIANO

di Alberto Ziparo

### 3.1 INTRODUZIONE: INFRASTRUTTURE, TERRITORIO E PIANIFICAZIONE IN ITALIA

Le politiche del Governo Berlusconi sembrano caratterizzate da una caduta di attenzione verso le pratiche di pianificazione, che appaiono fortemente carenti se non totalmente assenti.<sup>1</sup>

Tale condizione sembra connotare anche le relazioni tra pianificazione del territorio ed infrastrutture, un ambito che appena qualche anno fa appariva invece investito da decise e innovative interdipendenze fra azioni, programmi e progetti.

Le ricerche ITATEN e quindi, ancor più nettamente RETURB, che vedevano il coinvolgimento dell'allora Ministero dei Lavori Pubblici, tramite la Direzione Generale per il Coordinamento delle Politiche Territoriali, testimoniavano tra l'altro l'intenzione di indagare lo stato di tali relazioni e di consolidare i rapporti fra elaborazione scientifica e azione programmatica sui temi della riqualificazione dell'assetto anche tramite una più efficace politica di infrastrutturazione del territorio.<sup>2</sup>

Alcuni tra i maggiori motivi ispiratori, evoluti nel tempo in linee-guida per gli strumenti programmatici, erano il portato dell'interpretazione della tendenziale inadeguatezza del sistema di trasporti nazionale, sia in termini di presenza di infrastrutture che di gestione delle reti.

1) INU e più recentemente SIU si sono occupati dell'argomento. Si veda in bibliografia.

2) Durante lo scorso decennio due studi molto importanti di pianificazione si sono occupati delle relazioni intercorrenti tra l'uso del territorio e il sistema dei trasporti. Un gruppo di ricerca molto ampio di pianificatori ha analizzato la questione nel progetto ITATEN (Indagine sulle Trasformazioni dell'Assetto del Territorio Nazionale) e successivamente RETURB (Rapporto sulle RETI di URBANIZZAZIONE). Si veda in bibliografia.

Alla base dello "scarto" tra trasformazioni anche drastiche avvenute nelle diverse parti del territorio nazionale e "crescita incrementale"<sup>3</sup> del sistema infrastrutturale, veniva individuata l'incapacità di cogliere le "trasformazioni strutturali" dell'assetto e di assumerle in modo "intelligente" con la strumentazione di piano per i suoli, per l'ambiente e quindi per la mobilità.

In particolare, per quanto riguarda l'assetto infrastrutturale, ciò si era tradotto spesso in mancato soddisfacimento (si potrebbe dire assoluta incomprensione) della domanda; ciò, a fronte di categorie di opere, corrispondenti a comparti o situazioni territoriali specifiche, tanto sovrabbondanti quanto inutili.

Si è voluto affermare un modello di intervento verticale, che realizza opere sul territorio senza cercare volutamente le connessioni in orizzontale con i sistemi insediativi e infrastrutturali locali, né tanto meno con le altre azioni di sviluppo previste localmente.

In altri termini, *lo Stato si preoccupa di mandare in attuazione senza ritardi e intralci le opere necessarie per fornire specifici servizi, programmate nell'ambito di piani di settore decisi dal centro, eventualmente con il concerto dei soggetti gestori delle reti.*

*Gli altri enti territoriali non hanno titolo per interferire con queste scelte (...).*

*La conseguenza di questa impostazione concettuale è che le autostrade, le ferrovie, i porti, gli elettrodotti e le altre reti tecnologiche possono piegare a sé gli interessi territoriali locali, poiché sono espressione di interesse pubblico superiore.<sup>4</sup>*

Ebbene ciò che era paventato dagli studi citati quale forte distorsione del sistema di relazioni tra trasporti, ambiente e territorio e quale momento decisamente ostativo per il dispiegarsi di processi di pianificazione della mobilità sostenibile, rispetto a cui le stesse elaborazioni delineavano azioni di risoluzione e superamento, è diventata la filosofia dominante sulle politiche del presente esecutivo.

Il Governo, infatti, ha drasticamente abbandonato le impostazioni del governo precedente, che, anche in seguito agli studi citati, aveva promosso un Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) nel gennaio 2001, esito del concerto tra i Ministeri responsabili dell'ambiente e del territorio e dei beni e delle attività culturali, oltre che dello stesso dicastero delle infrastruttu-

3) B. Secchi riguardo alla "crescita incrementale" rete nazionale dei trasporti. Si veda Secchi B. in *Un'interpretazione delle fasi più recenti dello sviluppo italiano* in Clementi A., 1996, Bibl.

4) Clementi A., *Progetti territoriali e programmi infrastrutturali* in Id., 1999, Bibl.

re e dei trasporti, basato tra l'altro su un'interpretazione, su base regionale, delle *relazioni fra morfologie sociali, forme insediative e quadri ambientali*.<sup>5</sup>

In luogo di questo si è promosso il programma oggetto delle note presenti, un programma straordinario per le *infrastrutture strategiche*, costituito da una lista di opere spesso affatto diverse da ciò che era prospettato dal PGTL.

Questo *Programma*, approvato nel dicembre 2001, nega piuttosto i criteri guida del PGTL, senza peraltro essere giustificato da una accettabile lettura della domanda sociale di mobilità e dei fabbisogni dei diversi contesti territoriali.

Tale mega-operazione, che tralascia intenzionalmente qualsiasi razionalità pianificatoria, rischia di caratterizzarsi nel tempo soprattutto per la sua insostenibilità socio-economica ed ecoterritoriale, non affrontando anzi accentuando le stesse questioni che sarebbe destinata a risolvere.

## 3.2 IL PROGRAMMA GOVERNATIVO: ABBANDONO DELLA RAZIONALITÀ DI PIANO

### 3.2.1 Un progetto senza pianificazione

Il Governo Berlusconi e segnatamente il responsabile del Ministero delle infrastrutture dei trasporti, Pietro Lunardi, ha di fatto accantonato il Piano Generale dei Trasporti e della logistica, approvato nel gennaio 2001, che pure era caratterizzato da evidente ratio programmatica, muovendo dall'individuazione della domanda di sostenibilità e dalle capacità offerte dalla innovazione tecnologica del settore di affrontarle in maniera "intelligente".

In luogo di tale strumentazione si è provveduto a costruire un megaprogetto (quello che chiameremo il *Programma Lunardi*), che, di fatto, è la giustapposizione della citata lunghissima serie di *opere strategiche, urgenti e di emergenza*, grandi medie e piccole, sparse per il Paese senza riferimento alle domande delle diverse regioni, o a scenari evolutivi dei diversi contesti territoriali.<sup>6</sup>

La fuoriuscita da qualsivoglia logica di piano è confermata dalla difformità della "lista" di progetti rispetto agli unici due piani istituzionalmente esistenti a livello nazionale e comunitario, il citato PGTL e il Libro Bianco dell'Unione Europea sui Trasporti, sia pure di recente integrato dalla proposta della nuova

5) Vedi nota 2.

6) Zanchini E., 2002, Legge Obiettivo: nuove regole vecchi sistemi, in *Opere... Conference proceeding*, Bibl.

lista TEN-t (Reti di trasporto transeuropee), approvata nell'aprile 2004 dal Parlamento europeo.<sup>7</sup>

La non rispondenza del *Programma Lunardi* alle dinamiche territoriali in atto nei diversi contesti regionali finisce peraltro per accentuare i conflitti ambientali che lo stesso è destinato a produrre.

Il *programma* è infatti costituito da opere a rilevante impatto, che in alcuni casi diviene altissimo e insostenibile.

La pretesa di negare i problemi piuttosto che risolverli semplificando con normativa apposita (l. n. 443/2001, D.Lgs. n. 190/2002), le procedure di valutazione di impatto ambientale, insieme alle forti propensioni accentratrici contenute nella stessa norma in materia di appalti, urbanistica e pubblica amministrazione costituisce certamente ulteriore motivo di sviluppo dei contrasti territoriali ed ambientali.

Ancora l'eccessivo ampliamento e dilatazione del *Programma*, con la pretesa di "soddisfare" tutte le regioni, al di fuori di ogni logica di scenario, comporta gravi problemi di copertura finanziaria, oltre che di utilità economica dello stesso.

Problemi che assurgono a dimensioni clamorose se, oltre alle opere del *Programma*, si computano gli impegni assunti, sempre nel settore dei trasporti, dal Governo attraverso intese e accordi di programma con le regioni o con altri enti.

Vedremo nelle prossime pagine come l'abbandono di qualsivoglia scientificità nell'azione politica e razionalità di piano rischi grandemente di risolversi in insormontabili problemi di inattuabilità del *Programma*, con effetti, in termini di consenso politico, probabilmente opposti a quelli per cui l'operazione è stata pensata.<sup>8</sup>

### 3.2.2 L'ignoranza della domanda e la negazione del piano

Il *Programma Lunardi* consiste in una lunga lista di opere da realizzare: riduce quindi i problemi del sistema della mobilità nazionale ad offerta di infrastrutture.

Tale copiosa mole di lavori, piccoli, medi e grandi, non risponde ad alcuna

7) Lenzi S., 2003, *Note sulle anomalie procedurali introdotte dalla L. Obiettivo*, in WWF Italia, *Prima Bozza...*, Bibl.

8) Zambrini M., *Le tendenze della mobilità in Italia*, in Donati A. e altri, Bibl.

logica di soddisfacimento del fabbisogno: nei documenti del governo c'è solo una lettura generale della domanda aggregata di mobilità, nonché una rappresentazione distinta per tipo modale: per tutti i segmenti si prevedono aumenti improbabili quanto indiscriminati del fabbisogno, anche laddove i diversi modi risultano supplementari.

Non esiste alcun accenno al riequilibrio nel senso della sostenibilità del sistema, come prescritto tra l'altro dalle direttive comunitarie, dal Protocollo di Kyoto e dallo stesso Programma di attuazione di azioni di sostenibilità approvato nel 2001 dallo stesso governo nazionale, pure sotto forte pressione UE.

A fronte di questo, il precedente Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) del gennaio 2001 aveva rilevato il forte squilibrio del sistema nazionale verso i trasporti terrestri e segnatamente verso la strada *con notevoli ricadute sociali, ambientali ed economiche visto che la crescita del traffico e la prevalenza del modo stradale sono all'origine di esternalità negative in termini di impatto ambientale e congestioni.*

*Problemi cui contribuiscono pure fenomeni su scala globale, quali i cambiamenti climatici o l'inquinamento atmosferico di lunga distanza e fenomeni più localizzati.*<sup>9</sup>

Ancora, il PGTL sottolineava che *il quadro attuale dei volumi di traffico conferma l'assoluta prevalenza del trasporto su strada, sia nel traffico merci (oltre il 60%) che in quello passeggeri (oltre l'85%)*<sup>10</sup> c'è stata invece *una diminuzione negli ultimi 25 anni, della quota su ferro, che attualmente si attesta al 13-14%.*<sup>11</sup>

Se fossero confermati i trend indicati da quel PGTL, si avrebbe al 2010 un clamoroso quanto insostenibile monopolio del trasporto su strada (oltre il 90%), con marginalizzazione del treno e del cabotaggio.

Ne deriverebbero ovvie conseguenze in termini di impatto ambientale, con forti incrementi dei fattori di inquinamento atmosferico oltre che di congestione.

Il PGTL puntava fortemente sulla costruzione di scenari di mobilità sostenibile con azioni strategiche mirate quali: il contenimento del trasporto stradale e dei suoi danni, attraverso il privilegio di altri modi (cabotaggio e treno); l'ottimizzazione e la razionalizzazione delle catene logistiche; la costruzione di quadri di riferimento rispetto a cui investire sulle infrastrutture necessarie.

9) Questo punto è trattato all'interno del Piano Generale dei Trasporti Nazionale redatto dal precedente esecutivo nel 2001. Bibl. n. 9. Va notata la differenza tra le due diverse edizioni del Piano. Quella presentata nel gennaio 2001 era perfettamente rispondente alle Linee Guida e non a caso escludeva tutta una serie di opere definite "inutili". Le "pagine aggiuntive" contenute nella edizione "elettorale" di quel PGT (aprile 2001) presentavano invece novità e aperture verso le stesse operazioni prima escluse.

10) *Idem.*

11) Vedi nota n. 7.

Il *Programma Lunardi* privilegia, invece, soltanto l'ultimo degli elementi citati, tra l'altro al di fuori di ogni logica di pianificazione. Esso è peraltro in palese contrasto anche con quanto contenuto nel Libro Bianco dell'Unione Europea sui trasporti, laddove anche questo strumento di livello comunitario muoveva dagli squilibri del sistema a favore dei trasporti terrestri e su strada e indicava soprattutto nella logistica lo strumento che deve orientare e guidare la costruzione dei grandi "corridoi continentali", prioritariamente rispetto alla pianificazione ed espansione delle relative opere:

*In questo quadro la Comunità Europea auspica un approccio integrato che combini la tariffazione, il rilancio dei modi di trasporto alternativi alla strada e investimenti mirati nelle reti transeuropee (TEN-t).*

Va detto che la Commissione Europea e quindi il Parlamento Europeo e il Consiglio dei ministri, sulla base del lavoro del gruppo presieduto dall'olandese Van Miert, aveva individuato 18 progetti prioritari, poi diventati una trentina, che coniugano obiettivi di razionalizzazione e ammodernamento del sistema trasportistico con quelli derivanti da politiche di investimento sulle opere pubbliche per il rilancio dell'economia.

La nuova lista TEN-t (reti di trasporto transeuropee) sembra abbandonare la logica del Libro Bianco ed accostarsi maggiormente – e ovviamente per l'azione svoltasi dallo stesso esecutivo italiano – al *Programma Lunardi* per i trasporti nazionali.

*Tra i progetti posti, in un primo momento, in Priorità 1 dal Gruppo di lavoro Van Miert (...) vengono inseriti quattro interventi richiesti dal nostro paese. I progetti accolti nella proposta del gruppo di lavoro, all'inizio del semestre della presidenza italiana dell'Unione (giugno-dicembre 2003), erano la linea ferroviaria AV/AC Lione-Trieste / Koper-Lubiana-Budapest; la linea ferroviaria AV/AC Berlino-Verona-Napoli / Milano-Bologna; la linea ferroviaria AV per passeggeri Lione/Genova-Basilea-Duisburg-Rotterdam/Autweg; il ponte sullo Stretto di Messina.<sup>12</sup>*

I vincoli economici e le contraddizioni esistenti rispetto al quadro di riferimento comunitario rendono però poco probabile la realizzazione di quanto contenuto in questo strumento.

*Se per la lista dei 30 progetti approvati non esiste un calcolo, è sufficiente ricordare che per realizzare i 18 progetti prioritari (...) si calcolava dovessero essere spesi 225 mld di euro sino al 2020, mentre per realizzare l'intero programma sarebbero stati necessari 600 mld di euro. Per raggiungere questo obiettivo (...) il gruppo di lavoro auspicava che venisse investito dai paesi membri ogni anno in infrastrutture l'1,5% del PIL comunitario, mentre dal 1990 a questa voce viene dedicato l'1%. Come questo sia possibile,*

12) V. www Italia, *Le Politiche...*

*viste le disastrose performance dei conti pubblici dei paesi forti e il persistere del patto di Stabilità, il gruppo di lavoro non lo spiegava. E resta un aspetto inspiegabile che rende anche la nuova lista TEN-t più che un programma operativo un semplice elenco di desiderata.<sup>13</sup>*

Ciò anche in considerazione degli ulteriori vincoli normativi aggiunti dalla Commissione, per esempio in termini di obbligatorietà dell'applicazione della VAS, della necessità di sottoporre a VIA la progettazione definitiva (che riapre il contenzioso procedurale di diversi progetti, per esempio il Ponte sullo Stretto), e di rispettare criteri di sostenibilità territoriale.

### 3.2.3 La perdita del contesto territoriale

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del gennaio 2001 tentava, invece, di proiettare i sistemi di mobilità e gli interventi sulle reti infrastrutturali nell'ambito dei quadri di lettura dell'evoluzione dei contesti territoriali relativi alle diverse parti del paese.

Tali elaborazioni – prodotte nelle fasi preliminari alla predisposizione del PCTL e assunti da studi collaterali ai soggetti proponenti – dovevano assicurare alla pianificazione dei trasporti le necessarie interazioni con le rappresentazioni analitiche dei contesti ambientali e territoriali, tra l'altro superando passati e persistenti gap.

*In Italia purtroppo si avverte ancora la carenza di un quadro di riferimento nazionale per le politiche infrastrutturali e territoriali, ma negli ultimi anni non sono mancati sforzi importanti per la ripresa di un impegno programmatico (...) si può notare che la dimensione territoriale dei problemi sembra ineludibile. Solo attraverso il riferimento al territorio è possibile concepire un disegno di programmazione unitario (...). Ma il riferimento al territorio è ancora (inevitabilmente) riduttivo: risulta chiaro che si allude innanzitutto alle Regioni come grandi contenitori istituzionali (...). È vero che se le regioni, generalmente, non sono oggi in grado di disporre di politiche territoriali più mature, coerenti ed efficaci, non vi è l'organismo centrale che possa svolgere una funzione di supplenza (...). Eppure, alle consistenti domande pregresse ed ai forti interessi settoriali che già dispongono di programmi in grado di esaurire i fondi disponibili (...) non si può che contrapporre – se necessario – una visione condivisa dello sviluppo regionale e locale.<sup>14</sup>*

Il nuovo *Programma Lunardi*, la lista di opere infrastrutturali (autostrade, tronchi ferroviari, tratti o brani interi di reti, ecc.) abbandona qualsiasi propensione alla rappresentazione del contesto territoriale.

13) *Idem.*

14) Questo argomento è stato sviluppato all'interno del progetto RETURB. Vedi nota n. 2.



Il territorio è appena citato nelle proiezioni geo-istituzionali delle diverse opere. L'urbanistica con le sue regole e normative diventa addirittura "un problema da rimuovere".

Il combinato normativo della *Legge Obiettivo* con i decreti attuativi è, infatti, mirato a restringere fino alla negazione la funzione decisionale degli enti decentrati in materia: addirittura si demanda all'atto di approvazione del progetto da parte del CIPE il potere di confermare la localizzazione e di ovviare, secondo la logica della pubblica utilità, alla concessione urbanistica e a qualsiasi nulla osta ambientale. La limitazione dei poteri decentrati, regionali e locali, ed il contrasto con le acquisizioni della normativa urbanistica e di gestione degli enti locali è talmente grave da sollevare non pochi dubbi sulla stessa costituzionalità della *Legge Obiettivo* e decreti conseguenti.

*La Legge Obiettivo del resto non fa che portare alle estreme conseguenze un processo di riforma della materia dei lavori pubblici e di localizzazione delle opere già avviate nel corso degli anni novanta accentuando l'approccio centralista e gli aspetti privatistici.*<sup>15</sup>

### 3.2.4 I conflitti ambientali del Programma

La scarsa attenzione del *Programma Lunardi* alle dinamiche territoriali introduce l'analogo orientamento verso le tematiche ambientali.

In questo caso si registra una *disattenzione mirata* che travalica spesso in conflitto aperto. Peraltro l'enfasi posta dalla politica del governo Berlusconi sulla necessità di realizzare "presto e a qualsiasi costo" un programma di opere giudicato "indispensabile", ma non giustificato né da una reale interpretazione della domanda sociale, né dalle letture del trend di scenario territoriale non può che comportare la negazione o quantomeno il forte riduzionismo dei valori ambientali degli ambiti investiti dai progetti infrastrutturali in esame.

L'esito programmatico e normativo di tale posizione risulta nel forte ridimensionamento del peso della procedura di VIA, lo strumento già indicato dalla legislazione comunitaria e nazionale per la verifica di compatibilità ambientale dei progetti e per il loro inquadramento negli apparati programmatici relativi alle realtà regionali e locali interessate.

Nel merito dei problemi di impatto ambientale va ricordato che il *Programma Lunardi* abbandona i criteri di sostenibilità che dovevano assicurare la coper-

15) Vedi E. Zanchini in Bibl. Con accenti analoghi si era espresso in precedenza Palermo P.C., *Gli effetti insediativi dei progetti infrastrutturali. Una varietà di problemi secondo scale e contesti* in Clementi A., (ed.), 1999.

tura "intelligente, ecologica e innovativa" della domanda di mobilità anche attraverso l'uso accorto della diversificazione modale e l'attivazione della logistica.

Il *Programma* del Governo Berlusconi rilancia invece soprattutto i trasporti terrestri, con una nuova enfasi del traffico autostradale che risulta in aperta contraddizione con gli stessi atti programmatico-normativi del governo in tema di sostenibilità.

Per quanto riguarda la normativa di valutazione, va ricordato che il combinato l. 443/01, D.Lgs. n. 190/02 e circolari applicative riducono, fino quasi allo svuotamento di sostanza decisionale, il peso della VIA, specie in tema di *infrastrutture strategiche*. La valutazione, infatti, viene adesso eseguita da una commissione speciale, con procedura che si compie sul progetto preliminare senza alternative: la decisione finale viene demandata al CIPE; non vengono garantite appieno l'informazione e la partecipazione dei cittadini e vengono ridimensionate a pareri consultivi le decisioni degli enti locali interessati.

Non è richiesta, né viene affatto prevista, la valutazione strategica, pure prescritta dalle direttive UE.

Il *Programma* del governo, e il quadro normativo che lo accompagnano, negano insomma i valori ambientali, pure convalidati nella comunità nazionale, anche per i problemi e i disagi cui il loro accumularsi costringe la cittadinanza: tale circostanza finisce per spostare le decisioni ambientali in ambiti extra-istituzionali con il pericolo di generare quindi conflitti di non piccola portata.

Peraltro, le semplificazioni procedurali introdotte dalla *Legge Obiettivo* e provvedimenti derivati si rivelano spesso invece causa di crescente dissenso sociale e quindi di motivi ostativi alla realizzazione delle opere: lo schiacciamento, fino alla negazione, delle decisioni delle democrazie decentrate non fanno che esasperare i conflitti, che riemergono, enormi, nella fase delle approvazioni definitive o della cantierizzazione; col risultato del blocco di procedure e operazioni.

## 3.3 UN PROGRAMMA CONTRO LA SOSTENIBILITÀ

### 3.3.1 Un progetto "speciale"

La riduzione della pianificazione dei trasporti ad un progetto, sia pur *speciale*, di realizzazione o di recupero di infrastrutture quale quella espressa nel *Programma Lunardi*, oltre all'abbandono della logica e della razionalità di piano, comporta gli altri problemi sottolineati al punto precedente, dai conflitti con

la normativa urbanistica alla negazione dei valori e delle questioni ambientali, dall'utilità economica alla fattibilità finanziaria, dall'efficacia trasportistica all'impatto sociale. Problematiche tali da rendere alto il rischio di non attuabilità del *Programma*.

In questa parte del lavoro intendiamo argomentare altri due punti critici del *Programma*: la sua aperta – anche se non dichiarata – chiusura alle ipotesi ed ai criteri di sostenibilità cui pure la pianificazione dei trasporti era stata improntata, almeno nel recente passato; e, ancora, indagare le motivazioni che hanno portato alla costruzione di politiche così contraddittorie, almeno per quanto riguarda gli strumenti proposti rispetto agli scopi dichiarati, non solo interni al settore trasportistico.

### 3.3.2 Sostenibilità e razionalità della pianificazione dei trasporti

Il PGTL era il portato di politiche tese alla sostenibilità, le cui linee guida si riscontrano nei documenti preliminari e negli studi collaterali al Piano: *La formulazione di una politica nazionale nel settore dei trasporti ispirata a criteri di sostenibilità è comunque una priorità, non fosse altro che per il contributo, tuttora rilevante, che il settore determina nei livelli di pressione sulle risorse naturali e territoriali. Non solo, ma la ridefinizione (o forse sarebbe più opportuno dire la definizione) di una politica dei trasporti consentirebbe, da subito, di conseguire significativi vantaggi anche sul versante dell'efficacia della spesa pubblica, di cui tale settore rappresenta – direttamente e indirettamente – una voce consistente.*

Si tratta, però, di cambiare radicalmente l'approccio alla pianificazione del settore, riconoscendone la stretta interazione con i più generali orientamenti della politica territoriale ed economica.

Si tratta, in altre parole, di riconoscere la necessità di una reale integrazione fra la politica dei trasporti, i suoi obiettivi e i suoi strumenti, e gli orientamenti strategici che il paese intende darsi per quanto al suo sviluppo territoriale e socioeconomico.

I principi generali cui ispirarsi sono in prima analisi riconducibili ai seguenti punti:

- adozione di criteri di precauzione per quanto alla valutazione di impatti non compiutamente valutabili nel breve termine;
- stabilizzazione e progressiva riduzione dei consumi di materie prime e di fonti energetiche non rinnovabili;
- adozione di limiti di emissione compatibili con la capacità di carico per gli scarichi antropici di cui siano conosciuti i meccanismi di interazione con l'ambiente a scala sia locale che globale;

- stabilizzazione e progressiva riduzione per gli scarichi antropici i cui meccanismi di interazione con l'ambiente locale e globale non siano perfettamente noti;
- risparmio e tutela del territorio; massimizzazione dell'intensità di utilizzazione delle infrastrutture esistenti, della loro manutenzione, del riuso a fini innovativi, ecc.

Più generalmente, una politica sostenibile dei trasporti antepone la capacità complessiva del sistema alle prestazioni di punta di alcune sue componenti, l'efficienza e la regolarità alla velocità massima, l'accessibilità alla mobilità.

Una politica sostenibile dei trasporti affronta l'evoluzione dei fenomeni con un approccio *demand side*, invece di proporre sempre e comunque adeguamenti dell'offerta infrastrutturale a una domanda considerata quale variabile indipendente del sistema.

Una politica sostenibile dei trasporti interviene dunque sulla gestione della mobilità – nel breve termine – programmando le reti infrastrutturali nel medio e lungo termine. Pensare di risolvere i problemi di oggi con nuove infrastrutture è un modo come un altro per non affrontare i problemi: i vincoli territoriali ed ambientali, ma soprattutto finanziari, cui l'intervento infrastrutturale è soggetto nella realtà sono tali da rendere incalcolabile il *gap* temporale che inevitabilmente si inserisce fra progetto e realizzazione.<sup>16</sup>

Il *Programma Lunardi* è in aperta contraddizione con quasi tutti i criteri sopra citati: non muove dalla lettura della domanda di mobilità, sottostima o tende ad ignorare gli impatti, prevede un largo uso di materie prime ed energie non rinnovabili, non assume nessuna misura di controllo degli inquinamenti atmosferici, non ottimizza l'utilizzo delle reti esistenti, ma privilegia la costruzione di nuove reti, abbandona i dettami della pianificazione del territorio e dell'ambiente, pretendendo anzi di azzerarli. Definire insostenibile un progetto siffatto diventa quasi tautologico.

### 3.3.3 Le motivazioni di fondo del "Programma"

Non è semplice la comprensione delle motivazioni che possono aver spinto l'esecutivo – e per esso il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti – a costruire un programma per i trasporti che, se attuato, aprirebbe evidenti conflitti tra la funzionalità del settore e le domande dei comparti contigui, dall'economia all'ambiente. Di più esso è infarcito di tanti nodi critici e contraddittori da pregiudicarne seriamente pressoché qualsivoglia possibilità di attuazione.

16) Donati A., ed altri *Ambiente...* Bibl.

Le motivazioni delle aporie della politica infrastrutturale, analoghe peraltro a tante situazioni presenti su altri campi dell'azione di governo, stanno probabilmente fuori dal settore, nella logica e nella natura stesse che contraddistinguono l'esecutivo ed il sistema di interessi che lo sorregge.<sup>17</sup>

Infatti, il Presidente del Consiglio Berlusconi e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti Lunardi *subiscono* il condizionamento di due fattori: l'esigenza di premiare il citato sistema di interessi, spesso di tipo lobbistico e clientelare, costituenti l'apparato economico-politico di cui il governo è espressione e che ha grandi ramificazioni nel settore delle costruzioni e degli appalti;<sup>18</sup> e il tentativo di allargare il consenso attraverso l'enfaticizzazione mediatica e propagandistica dei *benefici* delle grandi opere, su un presunto modello di sviluppo del paese (una propensione negativa che peraltro segnava anche azioni di precedenti governi, affatto diversi dall'attuale).<sup>19</sup>

Il progetto di allargamento e di consolidamento di una rete di apparati politico-economici anche tramite la distribuzione di risorse sotto forma di trasferimenti di capitale fisso in investimento per infrastrutture può spiegare la sovrabbondanza del *Programma* e la sua diffusione in tutte le parti del paese, anche con operazioni talora mutuamente concorrenziali o in aperta contraddizione. Ciò che può rendere comprensibile anche la relativa importanza attribuita all'efficacia e alla stessa realizzabilità del progetto, rispetto al perseguimento di obiettivi reali di consenso politico a breve, tramite annunci di operazioni o trasferimenti, anche modesti, di risorse: le reali intenzioni non sarebbero da ricercare nell'adeguamento della rete infrastrutturale, ma piuttosto nella volontà di interlocuzione con una vastissima compagine di interessi, di natura e ampiezza diverse, diffusi nel paese.

Nella stessa direzione va peraltro anche l'altra grande motivazione che può spiegare la logica decisionale che sorregge il *Programma*: anche la costruzione di una serie di "esempi positivi di grandi opere" ad alto impatto immaginifico persegue un obiettivo reale legato al consenso politico di breve periodo piuttosto che l'esigenza di innovare realmente i caratteri della mobilità italiana.

Il *Programma* speciale per le infrastrutture è dunque la perfetta espressione dell'esecutivo che lo ha promosso.<sup>20</sup>

17) L'argomento è accuratamente trattato da Paul Ginsborg nei suoi saggi sul Governo italiano e il suo premier; v. Bibl.

18) *Idem*.

19) Giorgio Nebbia riguardo questo argomento. Id. *C'erano...*, Bibl.

20) Vedi note 18-19.

### 3.4 PIANIFICARE LA MOBILITÀ PER LA SOSTENIBILITÀ DEL TERRITORIO

La riflessione sui problemi e le difficoltà dell'oggi diventa utile se fornisce indicazioni per il prossimo futuro. Il perseguimento di politiche di sostenibilità per il territorio e per i trasporti richiede un ritorno più rapido possibile alle logiche ed ai processi che hanno contraddistinto ricerca scientifica e azione politica nelle fasi anche recenti, almeno fino alla predisposizione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) del gennaio 2001.

Peraltro, l'intensità della cesura di logiche e di pratiche rappresentata dalle politiche governative attuali non consente una ripresa pura e semplice del percorso elaborativo interrotto: nuove condizioni e nuove domande richiedono interpretazioni aggiornate per piani realmente innovativi. Quasi un decennio dopo, probabilmente non sarebbe sufficiente realizzare edizioni rivedute di studi pure assai fertili,<sup>21</sup> ma certamente necessario rivisitarne le logiche generali: leggere il contesto secondo scenari locali e l'individuazione di morfologie sociali, nuove trame insediative, quadri ambientali aggiornati; individuare rispetto ad essi i nuovi profili di mobilità e, soltanto dopo, verificare lo stato della rete infrastrutturale e l'eventuale esigenza di nuove realizzazioni.

Taluni caratteri della programmazione "integrata e sostenibile" sono nati da tempo, essa:

- "definisce e assume ambiti di operatività coerenti con la portata dei fenomeni fisici (o socio-economici) che intendono governare;
- predispone scenari alternativi di sviluppo e/o di intervento, caratterizzati da obiettivi e approcci differenti e documentati in ogni aspetto importante ai fini della decisione;
- impiega tecniche revisionali sofisticate, in quanto deve consentire di valutare gli effetti indotti sul sistema da variazioni di uno o più fattori (...);
- non assume aprioristicamente alcun fattore quale variabile indipendente sulla quale costruire le previsioni".<sup>22</sup>

Tali criteri possono connotare la nuova pianificazione della mobilità per il territorio sostenibile.

*Finalità principale del nuovo PGT deve essere, dunque, di ridurre il peso delle esternalizzazioni: sia di quelle ambientali, riducendo l'inquinamento anche attraverso nuovi strumenti tariffari ambientalmente orientati, sia di quelle sociali, legate all'incidentalità, particolarmente grave negli ambiti urbani.*<sup>23</sup>

21) Vedi nota 2.

22) Vedi nota 17 pag. 17.

23) Vittadini M.R., *Verso un nuovo Piano Generale dei Trasporti* in Donati A. e altri.



Passaggio prioritario verso la sostenibilità del territorio e dei trasporti è dunque la riproposizione di una vera politica di piano.

## Bibliografia

- Clementi A. (ed.), 1996, *Infrastrutture e Piani Urbanistici*, Palombi, Roma.  
Clementi A., 1999, *Infrastrutture e Progetti di territorio*, Palombi, Roma.  
Clementi A., Dematteis G., Palermo P. C., 1996, *Le forme del Territorio italiano*, Laterza, Bari-Roma.  
Commissione Trasporti UE, 1999, *Libro Bianco sui trasporti*, Mimeo, Bruxelles.  
Donati A., Rambelli L., Zambrini M. (eds.), 1998, *Ambiente e Politica dei trasporti*, Ed. Ambiente, Milano.  
Dittmar H., 1995, *A broader context for transportation planning. Not just on end in itself* In "APA Journal", winter.  
Ginsborg P., 2003, *Berlusconi*, Einaudi, Torino.  
Gruppi Parlamentari Verdi, 2002, *Opere strategiche: l'attuazione della Legge Obiettivo*, Conference Proceeding, Roma, 8 Maggio.  
Ministeri dei Lavori Pubblici, di Trasporti, dell'Ambiente, 2001, *Piano Generale dei Trasporti Nazionali*, Roma, gennaio (I ed); aprile (II ed); bozza di stampa.  
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, 2002/03, *Legge Obiettivo n.443/2001. Programma delle Infrastrutture Strategiche di Preminente interesse nazionale. Programma di realizzazione di opere di emergenza e di somma urgenza. Intese e Accordi di Programma sui sistemi infrastrutturali con Regioni, Province, Enti Territoriali*, Draft, Mimeo, Roma.  
Ministero dei Lavori Pubblici, 1998, *Per restare in Europa. Le infrastrutture fisiche* Voll. 1-5, Roma.  
Ministero del Tesoro, 1998, *100 idee per lo sviluppo*, Conference Proceedings, Catania, Dicembre 2-4.  
Nebbia G., 2000, *C'erano una volta le Opere Pubbliche* in "Carta", Settembre.  
WWF Italia, 2003, *Prima Bozza di Programmazione 2004-06 della Commissione Tematica Infrastrutture, Opere Pubbliche e Mobilità*, Draft, Roma.  
Id, 2004, *Le politiche dei trasporti e infrastrutture nella XIV legislatura*, Bozza stampa, Roma.

## INFRASTRUTTURE STRATEGICHE, ASSETTI TERRITORIALI E POLITICHE DI SVILUPPO

di Immacolata Aprenda

### 4.1 INTRODUZIONE

L'esigenza di riportare in primo piano l'attenzione sulla *Legge Obiettivo* e sulla sua attuazione si presenta oggi ineludibile anche per il valore emblematico che questa normativa viene ad assumere in riferimento ad una serie di iniziative promosse in questi ultimi anni dal Governo Berlusconi e dalla sua maggioranza riguardanti programmi di intervento per lo sviluppo territoriale e provvedimenti per il governo delle trasformazioni territoriali.

Come è noto, le critiche portate alla *Legge Obiettivo* riguardano non solo i contenuti specifici, quali le "semplificazioni" delle procedure ordinarie di appalto nonché di quelle di valutazione ambientale, l'opportunità o la coerenza delle opere, la disponibilità di risorse finanziarie, la legittimità costituzionale, ma anche la linea di azione che emerge dall'articolazione complessiva dei contenuti, dal "combinato disposto" degli articoli, che rivela, nella sua logica di fondo e nelle procedure previste, intenzioni e meccanismi diretti a indebolire principi, strumenti e competenze in materia di governo del territorio.<sup>1</sup>

1) A distanza di qualche anno dall'emanazione della legge, le critiche trovano sostegno anche nei rilievi operati dalla Sezione Centrale di controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato nella Indagine sullo stato di attuazione della *Legge Obiettivo* (legge 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture e insediamenti strategici, approvata con Delibera n. 8/05, ove si segnala, tra l'altro, l'esigenza, nella realizzazione di nuove opere, di analisi dei contesti sotto il profilo ambientale, sociale ed economico. (Cfr. cap 1).

Ulteriore conferma viene dall'avvio della procedura d'infrazione da parte della Commissione Europea nei confronti del Governo italiano per le violazioni contenute nel D.Lgs. n. 190/2002 alla normativa comunitaria sulla VIA nella fase di progettazione definitiva (Cfr. cap 1).

Inoltre, in merito al rapporto tra programma di infrastrutture strategiche e strumenti e competenze di pianificazione, va ricordato che l'Anci è tornata a sottolineare che l'esclusione dei Comuni interessati dalla realizzazione delle opere dalle fasi più significative del processo decisionale di fatto li espropria delle competenze amministrative inerenti all'uso e trasformazione del territorio: (...) si sottolinea che occorre rivedere la distribuzione dei "pesi" politici nella definizione delle strategie, perché accanto all'interesse nazionale vi è un sostanzioso ed ineludibile interesse delle collettività locali che si esprimono attraverso l'ente più vicino ai cittadini che è il Comune. Attraverso il procedimento delineato dalla *Legge Obiettivo* infatti, le collettività locali risultano totalmente espropriate del